

EL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD EN ALGUNAS SENTENCIAS DE LA CORTE SUPREMA EL 2016. UN PASO HACIA EL FIN DEL “JUEZ Y PARTE” EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

SEBASTIÁN SOTO VELASCO¹

RESUMEN. Con motivo de diversas sentencias pronunciadas por la Corte Suprema el año 2016, se analiza una figura común en el derecho administrativo sancionador chileno como es la identidad entre quién formula cargos y quién resuelve la sanción. La cuestión del “juez y parte” en los procedimientos administrativos es uno de los temas que abordan las sentencias a propósito de reclamaciones contra sanciones aplicadas por la Superintendencia de Educación. La Corte Suprema se aproxima acertadamente al tema desde el principio de imparcialidad, calificando el defecto en el procedimiento como un vicio esencial. El autor propone, tras un análisis crítico de los argumentos que esgrimen los defensores del “juez y parte”, que el razonamiento tras las sentencias puede extenderse a otras áreas del derecho administrativo sancionador.

SUMARIO: 1. Contexto. 2. Las sentencias. Corte Suprema. 2.1. Vicio esencial. 2.2. Principio de imparcialidad. 2.3. La posición contraria. Argumentos de la Superintendencia de Educación. 3. Juez y parte en el derecho administrativo sancionador. Notas para el debate. 3.1. Evolución del “juez y parte”: del ámbito penal a otras áreas adyacentes. 3.2. Argumentos esgrimidos para justificar la identidad del “juez y la parte”. 3.3. Algunas críticas a los argumentos que defienden el “juez y parte”. 4. El aporte de las sentencias de la Corte Suprema a la imparcialidad en el procedimiento administrativo sancionador. 4.1. Se trata de un principio. 4.2. Su vulneración constituye un vicio esencial en el procedimiento. 4.3. Fortalece la apariencia de imparcialidad. 5. El futuro.

“La mezcla de funciones de investigación o defensa con la función de decidir son claramente indeseables”. Final Report of the Attorney General’s Committee on Administrative Procedure. 1941. Estados Unidos.

¹ El autor agradece a Trinidad Larrebourg por su apoyo en la investigación de este artículo.

1. CONTEXTO

Desde hace algún tiempo, diversas cortes de apelaciones de Estados Unidos han cuestionado la figura de los denominados jueces administrativos que, insertos dentro de las agencias reguladoras, conocen algunas de las sanciones que éstas aplican a los regulados. El cuestionamiento se funda en que estos jueces carecen de la autonomía suficiente y, por lo mismo, no cumplen con la Constitución de Estados Unidos. Se denuncia que las agencias han creado “una fachada de justicia mientras injustamente prejuzgan a los fiscalizados”². La contienda se encuentra aún a nivel de cortes de apelaciones pero se proyecta que, por la disparidad de criterios entre estas, en poco tiempo intervendrá la Corte Suprema.

Conocer la discusión en Estados Unidos ayuda a tomar conciencia de lo lejos que estamos en Chile de tener, desde los primeros estadios del procedimiento, un estándar de control adecuado y autónomo de nuestras agencias reguladoras. Sin embargo, un conjunto de fallos del año 2016 da señales esperanzadoras. Como veremos en estas páginas, la Corte Suprema y diversas cortes de apelaciones en el país discutieron en relación a sanciones cursadas por la Superintendencia de Educación a diversos establecimientos educacionales. La pregunta no es, como en EE.UU., si los jueces administrativos tienen un suficiente nivel de independencia. La pregunta en Chile es mucho más básica, y al mismo tiempo dramática: ¿puede el “juez administrativo” ser al mismo tiempo parte acusadora en el proceso? La Corte Suprema resolvió los casos acertadamente y, lo más relevante, el razonamiento de las diversas sentencias puede extenderse a todo el derecho administrativo sancionador.

Las sentencias tienen su origen en reclamaciones contra actuaciones de la Superintendencia por haber emanado estas de procedimientos en los que el Director Regional formuló los cargos y, posteriormente, sancionó al presunto infractor. Procediendo de tal forma, el Director Regional respectivo vulneró el artículo 66 de la Ley 20.529, que creó la Superintendencia de Educación Escolar. Esta disposición plantea que el Director Regional debe designar a un fis-

² New York Times. In S.E.C.’s Streamlined Court, Penalty Exerts a Lasting Grip. 4.5.2017. En https://www.nytimes.com/2017/05/04/business/sec-internal-court.html?_r=0. El debate académico reciente puede encontrarse, entre otros, en BARNETT (2013) y BRYER (2016).

cal, quien a su vez debe formular los cargos si proceden; el Director solo debe resolver el procedimiento³.

El asunto nos conduce de lleno a un interesante debate en el derecho administrativo sancionador que se resume en la crítica a la administración por actuar como “juez y parte” en los procedimientos sancionatorios, esto es, como parte que levanta pruebas y acusa; y luego como “juez” que resuelve. El tema es importante porque, según reconoce Chamorro en una reciente investigación sobre la materia, “en la mayoría de los procesos administrativo-sancionadores la Administración asume el rol de juez y parte a la vez”⁴. Esta realidad exige abordar temas jurídicos de relevancia como el principio de imparcialidad y la separación de funciones en el procedimiento administrativo.

Las páginas que siguen buscan plantear algunas ideas sobre la materia y vincularlas con las sentencias de la Corte Suprema que se analizarán. Para eso el siguiente capítulo se detiene en el razonamiento tras los fallos. Luego el capítulo tres aborda someramente la discusión, evolución y críticas a la calidad de juez y parte que detentarían los órganos fiscalizadores en el derecho administrativo sancionador. Finalmente el capítulo cuarto destaca los aportes de las sentencias de la Corte Suprema al principio de imparcialidad en el procedimiento administrativo.

2. LAS SENTENCIAS. CORTE SUPREMA

Varias son las sentencias de la Corte Suprema en esta materia. Lo interesante es que indistintamente se aproximan a la contienda desde dos perspectivas convergentes.

³ Artículo 66.- Si se detectaren infracciones que pudieren significar contravención a la normativa educacional, el Director Regional competente, mediante resolución fundada, ordenará la instrucción de un procedimiento y designará un fiscal instructor encargado de su tramitación, de formular cargos, de investigar los hechos, solicitar informes, ponderar las pruebas y disponer toda otra diligencia que dé curso al procedimiento.

⁴ CHAMORRO (2014) p. 142.

2.1. Vicio esencial

En este acápite seguiremos el razonamiento de la sentencia dictada en el expediente caratulado Educacional Sostenedora Santa María S.A. con Superintendencia Región de Coquimbo⁵.

La sentencia se inicia señalando que el Director Regional de la Superintendencia de Educación en Coquimbo instruyó un procedimiento sancionador y designó un fiscal instructor de dicho procedimiento. Posteriormente ese mismo Director Regional formuló directamente los cargos materia de la investigación.

Lo señalado, es decir, que el propio Director haya formulado los cargos, no se ajusta a lo establecido en la Ley 20.529, que Crea la Superintendencia de Educación. Esto pues es función del fiscal instructor o investigador la formulación de cargos administrativos en los procesos sancionadores por infracciones a la normativa educacional.

El mismo fallo luego sostiene “*que al no haber formulado el cargo respectivo el fiscal nombrado sino que el citado funcionario, quien actuó por orden del Director Regional de la Superintendencia de Educación de la Región de Coquimbo, se ha infringido el artículo 66 de la citada Ley N° 20.529 que preceptúa en cuanto a este procedimiento administrativo que el fiscal es el encargado de su tramitación, de formular cargos, de investigar los hechos, solicitar informes, ponderar las pruebas y disponer toda otra diligencia que dé curso al procedimiento*”⁶.

La infracción al precepto legal señalado, continúa la sentencia, constituye una infracción esencial del procedimiento. Ello pues la misma ley en su artículo 72⁷ dispone que corresponde al Director Regional, sobreseer o aplicar las sanciones pertinentes. Por eso es que, “*no ha podido ser esa misma autoridad la que haya formulado las imputaciones a las personas o entidades requeridas ya que, al obrar*

⁵ CS Rol 25.925-2016. Ministros Pierry, Egnem, Sandoval y Aránguiz (redactor). Voto en contra, ministro Brito.

⁶ Ídem, considerando segundo.

⁷ Artículo 72.- Corresponderá al Director Regional, de acuerdo al mérito de los antecedentes y por resolución fundada, sobreseer o aplicar las sanciones establecidas en el artículo siguiente. La prueba que se rinda se apreciará de acuerdo a las reglas de la sana crítica.

Si correspondiere sancionar un hecho que constituya una infracción a más de alguna ley de la normativa educacional, el Director Regional aplicará la sanción que corresponda como si se tratara de una sola infracción.

*de esa manera, se genera un vicio que recae en un trámite o diligencia esencial del mismo*⁸.

Por último, la sentencia sostiene que, dado que se trata de un requisito esencial del procedimiento, no es posible invocar para sanear el vicio el principio de no formalización que rige en los procedimientos administrativos en conformidad al artículo 13 de la Ley N° 19.880⁹. El fallo señala que la mencionada disposición de la Ley de Procedimiento Administrativo dispone que no es posible sanear el vicio si es que este recae en algún requisito esencial del acto, sea por su naturaleza o por mandato del ordenamiento jurídico y generen perjuicio al interesado. Es esto lo que ocurre en el caso que se analiza por lo que no procede invocar tal principio.

Sobre esta base la Corte acoge el reclamo dejando sin efecto la resolución de la Superintendencia.

Cabe agregar finalmente que el mismo razonamiento sigue la Corte en otros fallos¹⁰.

2.2. Principio de imparcialidad

Una segunda aproximación a hechos similares es desde el principio de imparcialidad. Para mostrar este razonamiento seguiremos la

⁸ CS Rol 25.925-2016, considerando tercero.

⁹ Artículo 13.- Principio de la no formalización. El procedimiento debe desarrollarse con sencillez y eficacia, de modo que las formalidades que se exijan sean aquellas indispensables para dejar constancia indubitada de lo actuado y evitar perjuicios a los particulares.

El vicio de procedimiento o de forma solo afecta la validez del acto administrativo cuando recae en algún requisito esencial del mismo, sea por su naturaleza o por mandato del ordenamiento jurídico y genera perjuicio al interesado.

La Administración podrá subsanar los vicios de que adolezcan los actos que emita, siempre que con ello no se afectaren intereses de terceros.

¹⁰ Entre otros, el Rol 31.443-2016 Corte Suprema, Corporación Educacional Alianza Francesa de Curicó con Superintendencia de Educación de la Región del Maule (Egnem, Sandoval, Aránguiz, Dahm y abogado integrante Quintanilla); Rol 18.834-2016 Corte Suprema, Instituto San Pablo Misionero con Superintendencia de Educación de la Región Metropolitana (Pierry, Egnem, Sandoval, Pfeiffer y abogado integrante Quintanilla); Rol 28.583-2016 Corte Suprema, Sociedad Educacional Malen Limitada con superintendencia de Educación Región Metropolitana (Egnem, Sandoval, Aránguiz, Dahm y abogado integrante Quintanilla); Rol 35.491-2015 Corte Suprema, Corporación Municipal de Valparaíso para el Desarrollo Social con Superintendencia de Educación (Pierry, Sandoval, Aránguiz y abogados integrantes Lagos y Correa); Rol 17.406-2016 Corte Suprema, Paulina Bustos López con Superintendencia de Educación (Pierry, Sandoval, Aránguiz y abogados integrantes Matus y Prado).

sentencia dictada en la causa caratulada Escuela Particular Especial Renacer con Superintendencia de Educación¹¹.

Los hechos son, en lo sustancial, los mismos. Es decir, el Director Regional de la Superintendencia de Educación en la Región Metropolitana ordenó instruir un proceso administrativo y luego formuló cargos contra el mismo establecimiento. Más tarde el sostenedor presentó sus descargos que resolvió el mismo Director Regional aplicando las sanciones.

La primera sala de Corte Suprema dejó sin efecto las resoluciones señaladas y ordenó retrotraer el procedimiento administrativo a la situación anterior. Para ello argumentó sobre la base de la ley de la Superintendencia que concede al fiscal instructor la función de formular cargos.

Luego agrega:

“Que tal como es posible advertir, la legislación en examen, buscando asegurar la aplicación de los principios de objetividad e imparcialidad, separó las funciones de investigación y formulación de cargos, de la actividad sancionatoria, de las manera que al obrar en la forma que se hizo por el señor Director Regional de la Superintendencia de Educación, de la Región Metropolitana, esto es, proceder a formular directamente los cargos y posteriormente él mismo imponer la sanción reclamada, ha incurrido en una infracción esencial del procedimiento que lo torna del todo ineficaz”.

Otras sentencias siguen el mismo criterio¹².

2.3. La posición contraria. Argumentos de la Superintendencia de Educación

La Superintendencia de Educación argumentó en este y otros casos en un sentido distinto. Tomando algunos pasajes de su defensa

¹¹ CS Rol 7.358-2016. Ministros Valdés, Carreño, Pierry, Silva y Egnem.

¹² Entre otras, la sentencia Rol 7.037-2016 Corte Suprema, Colegio Almondale Valle con Director Regional de la Superintendencia de Educación (Valdés, Carreño, Pierry, Silva Egnem) y en la sentencia de la tercera sala Rol 20.498-2016 Corte Suprema, Escuela de Lenguaje Nacarel con Superintendencia de Educación de Valparaíso (Pierry, Egnem, Sandoval, Valderrama y abogado integrante Prado).

transcritos en un fallo en que se debatía el asunto se puede apreciar que la Superintendencia sostuvo que¹³:

i) El vicio no fue alegado en la instancia administrativa pertinente, ni en los descargos ni en el recurso de reclamación presentado ante el Superintendente de Educación;

ii) No se produjo perjuicio alguno, lo que se demuestra en que el reclamante ha ejercido su derecho a defensa en todas las etapas del proceso, realizando descargos, los cuales fueron debida y oportunamente analizados y ponderados, reclamando administrativamente de la sanción aplicada por la autoridad regional, lo cual fue rechazado por el Jefe del Servicio;

iii) La propia ley N° 20.529 otorga genéricamente a la Superintendencia la atribución de formular cargos en su artículo 49 letra i), por lo que no existe fundamento lógico alguno para que el Director Regional se limite únicamente, en la respectiva resolución exenta que dicte, a ordenar la instrucción del procedimiento, toda vez que se le posibilita para que, conjuntamente con la instrucción, se formulen los cargos del proceso;

iv) En los procedimientos administrativos sancionatorios gestionados, sostuvo la Superintendencia, ha existido una absoluta separación de funciones entre el Director Regional y el fiscal instructor; siendo este último el comisionado para dar curso al procedimiento, recabar la totalidad de los antecedentes de la investigación, gestionar medidas indagatorias, recibir y ponderar las pruebas acompañadas por los sujetos regulados, y sugerir, mediante el análisis de los antecedentes recopilados, la aplicación de una sanción o el sobreseimiento de los cargos; y

v) Una excesiva formalización del procedimiento, expresada en una producción desmesurada de actos administrativos, no solo dilata y vuelve del todo ineficiente e infructuoso el procedimiento, en atención a los fines perseguidos por la Administración, sino que también supone una desavenencia al mandato del legislador de desplegar un procedimiento administrativo destinado a resolver un conflicto, de manera oportuna, exenta de obstáculos y evitando

¹³ Los argumentos de la Superintendencia se encuentran largamente desarrollados en la sentencia Rol 789-2016 de la Corte de Apelaciones de Valparaíso, Municipalidad de La Cruz con Superintendencia de Educación Escolar.

trámites dilatorios, respondiendo a la máxima economía de medios con eficacia.

Ninguno de estos argumentos fue suficiente para revertir el criterio de la Corte Suprema. Si bien cada uno de ellos puede ser cuestionado sobre diversas bases, lo relevante para estas páginas es estudiar el cuestionamiento a la vulneración del principio de imparcialidad.

Sobre esto, conviene detenerse en un Informe en Derecho que encargó la Superintendencia y que fue acompañado en diversos recursos. Se trata del Informe elaborado por el profesor Andrés Bordalí titulado “*Validez y regularidad procedimental en los procedimientos sancionatorios de la Superintendencia de Educación*”. En él, como veremos más adelante, se entra de lleno a cuestionar la exigencia de imparcialidad en el procedimiento administrativo sancionador.

3. JUEZ Y PARTE EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. NOTAS PARA EL DEBATE

Las sentencias que se analizan nos llevan al viejo dilema del “juez y parte”, esto es, si es legítimo y justo que la misma persona que investiga y formula los cargos sea quien resuelve el asunto.

El asunto ha levantado ya antes voces críticas. Soto Kloss, por ejemplo, planteó con la contundencia característica que “*quien pretende sostener que se ha cometido una infracción (...) no puede ser la misma entidad, organismo o persona jurídica que sancione, ya que por esta mismísima circunstancia queda despojada –por la razón natural, por el sentido común, por la naturaleza misma de las cosas– de toda independencia e imparcialidad, o sea, de los requisitos indispensables para emitir un juicio de reproche y castigar a un presunto infractor*”¹⁴.

A continuación analizaremos de modo general la evolución del “juez y parte” en reformas recientes para luego analizar los argumentos de aquellos que defienden su existencia en el derecho administrativo sancionador.

¹⁴ SOTO KLOSS (2010) Ver también GARCÍA (2009) p. 363.

3.1. Evolución del “juez y parte”: del ámbito penal a otras áreas adyacentes

En Chile, aunque hoy día pueda sorprendernos, hasta hace dos décadas en el procedimiento penal la parte acusadora era también el juez de la causa. Ello se consagró en el Código de Procedimiento Penal de 1906. En esta materia el propio mensaje de dicho Código reconocía que “*los criminalistas condenan la práctica de que el juez que instruye el sumario sea también el encargado de fallar la causa; y menester es confesar que las razones que aducen en apoyo de su tesis son casi incontrovertibles*”. Por eso es que el mismo mensaje abrigaba la esperanza que un cambio en esta materia “*no esté reservado todavía para un tiempo demasiado remoto*”¹⁵. Pero aun con esta confesión inicial, nada pasó en casi 100 años y nos acostumbramos a que en los juicios penales el mismo que investigaba y acusaba era más tarde quien sancionaba.

La Reforma Procesal Penal de fines del siglo pasado vino a separar las labores de investigación y acusación, que hoy recaen principalmente en el Ministerio Público, con aquellas de juzgamiento, que están en manos de los juzgados de garantía y los tribunales orales en lo penal. El cambio, en palabras del Tribunal Constitucional, obedeció “*a la idea de que cuando es una misma persona la que investiga, acusa y sentencia, ésta pierde la imparcialidad y la independencia que debe esperarse de quien ejerce la función jurisdiccional, puesto que esta persona ya ha emitido opinión en el sumario y en la acusación respecto de la culpabilidad o inocencia del imputado*”. Por eso es que la Reforma Procesal Penal buscó garantizar la imparcialidad del juzgador y “*separó en distintos órganos la investigación y el juzgamiento*”¹⁶.

Con el tiempo hemos ido adquiriendo conciencia que la identidad entre el órgano acusador y quien juzga es problemático ya no solo en el ámbito penal sino que también en otros adyacentes a él.

¹⁵ El mismo mensaje acogía en parte las críticas cuando reconocía que “el juez sumariamente adquiere la convicción de la culpabilidad del reo tan pronto como encuentra indicios suficientes en los datos que recoge. Este convencimiento lo arrastra insensiblemente, y aun sin que él lo sospeche, no solo a encaminar la investigación por el sendero que se ha trazado a fin de comprobar los hechos que cree verdaderos, sino también a fallar en definitiva conforme a lo que su convicción íntima le viene dictando desde la instrucción del sumario”. Todo esto citado en GANDULFO (1999) p. 422.

¹⁶ STC 1341-09, c. 22 y 23.

Primero fue la transformación de la institucionalidad de libre competencia. Tanto las comisiones preventivas regionales como la Comisión Resolutiva en materia de libre competencia tenían atribuciones que confundían sus roles. Con la creación del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia el año 2003 y la asignación de funciones investigativas a la Fiscalía Nacional Económica se separó con claridad ambas labores.

Mucho más patente fue el cambio en materia tributaria. El año 2004 se envió al Congreso un proyecto de ley para crear los Tribunales Tributarios que más tarde incluyó también competencia en materia aduanera. Cuando se discutió esa ley los parlamentarios coincidieron en reconocer la injusticia de la figura que era reemplazada. El diputado Camilo Escalona, por ejemplo, afirmó que el hecho que los directores regionales del SII dejaran de ser juez y parte “*significa un avance tremendo en transparencia y en probidad*”. Y el diputado Rodrigo Álvarez sostuvo que “*repugna al derecho y al sentido de justicia de todo el mundo, la existencia de un procedimiento que lleva a que una misma persona sea juez y parte*”. Y luego recordó que en los sesenta, al crearse los tribunales tributarios al interior del SII se dijo que “*en el corto plazo se enviaría un proyecto de ley que crearía la jurisdicción tributaria independiente, especialmente porque en esa época todavía estaba en discusión si se iba a cumplir ese largo anhelo de la Constitución Política de 1925 sobre los tribunales contencioso-administrativos*”. Como sabemos, nada de eso ocurrió y la identidad de juez y parte en materia tributaria se mantuvo hasta principios de siglo¹⁷.

Desde el mundo académico también se cuestionó esa figura. Bordalí sostuvo que la fórmula constituía una violación al debido proceso “*por cuanto el derecho a ser enjuiciado por un tribunal independiente e imparcial se viola claramente. A estas alturas, concluye el autor, creo que no vale la pena insistir en la falta de independencia e imparcialidad del juez tributario*”¹⁸.

Con el tiempo otras leyes han incorporado mecanismos de contrapeso, pero sin romper del todo la identidad entre la parte acusadora y el juez. Es el caso de las Superintendencia de Medio Ambiente

¹⁷ Las citas, tomadas de la Historia de la Ley 20.322, que crea los Tribunales Tributarios y Aduaneros.

¹⁸ BORDALÍ (2005) p. 170.

y su relación con los tribunales ambientales. Y recientemente, la Comisión de Valores. También, aunque en menor grado, la norma objeto de este análisis que separa dentro de la misma institución la formulación de cargos de la sanción. Esta figura se encuentra en la Superintendencia de Educación y en la de Medio Ambiente.

3.2. Argumentos esgrimidos para justificar la identidad del “juez y la parte”

La exigencia de un juez imparcial distinto de las partes que intervienen en el proceso es una exigencia esencial de cualquier proceso sancionatorio. Sin embargo, en el derecho administrativo sancionador la exigencia de imparcialidad ha sido matizada desde antiguo. Para hacerlo se argumenta sobre la base de la distinción que habría entre la función jurisdiccional propia de un juez de aquella función jurisdiccional en manos de la Administración¹⁹.

Cabe reflexionar brevemente por qué en el derecho administrativo sancionador no despierta total rechazo que quien investiga y acusa sea el mismo órgano que decide la sanción. Pues si aquella identidad se diera en el derecho penal es claro, como hemos visto, que ello sería percibido hoy como una injusticia intolerable.

Diversos son los argumentos que se han dado para justificar la identidad.

i) La Administración persigue un interés público. Un primer argumento que suele esgrimirse para desechar la calidad de “juez y parte” de la administración en el ejercicio de las atribuciones propias del derecho administrativo sancionador, es que esta actúa en nombre de un interés público.

Carlos Carmona, por ejemplo, sostiene que *“cuando el Estado administra, es titular de un interés público. El Estado es un sujeto de derecho que trata de realizar determinados intereses, relacionándose con otros sujetos de derecho. El Estado, entonces, es parte de las relaciones jurídicas, es titular de un interés en juego (el interés público) y para su realización utiliza el derecho. Por eso, puede decirse que la actividad*

¹⁹ Entre otros, la distinción la explica BERMÚDEZ (2011) P. 274 – 276. También CORDERO (2015) pp. 494 – 496.

*administrativa es actividad parcial o interesada; no es neutral frente al fin que la ley le encarga atender*²⁰.

Bordalí y Ferrada también han analizado el punto. Los autores reconocen que cuando la Administración se sirve de la heterotutela, es decir, aplica el derecho objetivo a asuntos ajenos, es juez y parte. En cambio, *“si la Administración determina que en la solución de un conflicto ambiental, de libre competencia o de otro tipo, existe como ‘telón de fondo’, un interés propio en la consecución del interés público, en esos casos habría una situación de autotutela declarativa y ya no de heterotutela”* por lo que no habría propiamente una parte interesada sino que solo un interés general que sería el de todos²¹. Bordalí vuelve sobre el punto en el Informe en Derecho a que se hizo referencia, donde sostiene que *“no corresponde hablar de la existencia de imparcialidad debido a que siempre actúa con una idea de autotutela, es decir, decide asuntos en los que aparece interesada, pues debe lograr esos intereses generales que en sentido amplio los podemos entender como políticos”* (P. 14).

Sobre esta base entonces, la participación de la Administración como parte tendría una entidad distinta que exime de la exigencia del principio de imparcialidad. Ello por cuanto su intervención en el proceso es en representación del interés público.

ii) La sanción es parte esencial del “ciclo regulatorio”. Un segundo argumento es que la Administración no actúa propiamente como parte. Así lo han desarrollado Vallejo y Guiloff quienes cuestionan el *“intuitivo slogan de ‘juez y parte’”*. Dicen que *“en el ejercicio de sus competencias sancionadoras los órganos de la administración actúan –aunque parezca evidente decirlo– simplemente como tales, esto es como órganos del Estado dotados constitucionalmente de la responsabilidad de ejercer la función administrativa dentro de su respectivo ámbito de competencia”*. Agregan que *“lejos de ser ‘juez y parte’, actúan cumpliendo una función esencial dentro del ciclo regulatorio para satisfacer eficaz y eficientemente con su función administrativa bajo estándares mínimos de libertad, eficiencia, participación y justicia”*. Esos estándares de debido proceso no se erosionarían por la identidad entre quien acusa y sanciona pues ambos se insertan dentro del “ci-

²⁰ CARMONA SANTANDER (2004), p. 31. Citado por CHAMORRO (2014) p. 141

²¹ BORDALÍ y FERRADA (2002) pp. 189-190.

clo regulatorio” que es un “proceso dinámico y secuencial, con diversos segmentos interrelacionados” que comprende, entre otros, la etapa de diagnóstico, diseño del régimen regulatorio, de fiscalización de cumplimiento y de imposición de estándares. Esta última etapa es la que contempla las distintas formas de reprimir el cumplimiento de los estándares y sancionar al infractor²².

iii) Cosa juzgada. Un tercer argumento que cuestiona la identidad entre el juez y la parte en los procesos administrativos sancionadores es que las decisiones de los órganos administrativos no generan de cosa juzgada ya que pueden ser siempre revisadas por los tribunales. Vallejo y Guilloff invocan este argumento²³. También lo hace Bordalí en el informe en derecho a que se ha hecho referencia. Ahí dice que las decisiones de la Administración no son irrevocables siendo esta una diferencia esencial entre los efectos de la actuación administrativa y de una actuación jurisdiccional. Concluye señalando que “*las decisiones jurisdiccionales son las definitivas dentro del ordenamiento jurídico, sin que se pueda volver a discutir del asunto, pues precisamente de los sujetos de quienes emanan dichas decisiones, es decir de los jueces, exigimos imparcialidad, como mejor garantía para los derechos e intereses de las personas*” (p. 17).

3.3. Algunas críticas a los argumentos que defienden el “juez y parte”

Lo dicho más arriba no resulta convincente. Diversos argumentos llevan a sostener, a mi juicio, que la imparcialidad también debe exigirse al órgano decisor en una instancia administrativa; y que deben reiterarse fallos como los que se analizan para que percibamos la injusticia inherente de una sanción en que el órgano que decide es también la parte que investiga y acusa.

i) La Administración y el interés general. Se argumenta que la administración es la depositaria del interés general por lo que su calidad de parte en el procedimiento administrativo sancionador no es más que el reflejo del interés de todos. Dado que ese interés coin-

²² VALLEJO y GUILOFF (2013) p. 8 y 19.

²³ Afirman que “sus determinaciones carecen de la autoridad de cosa juzgada conforme se advierte de la serie de contenciosos administrativos especiales que el legislador ha establecido para su revisión judicial posterior” (p. 27).

cide con aquel del órgano administrativo, nos dicen, debe aceptarse esta identidad.

El argumento debe descartarse sobre bases teóricas y aplicadas. Entre las teóricas sabemos desde hace ya décadas, y tras el aporte del análisis económico del derecho, que no hay tal cosa como un interés general prístino completamente aislado de los intereses en juego. Todos quienes intervienen en los mercados regulados son susceptibles de captura por parte de los intereses en juego. Eso incluye a la agencia reguladora. Ello, más que escandalizarnos, solo debe llevarnos a encontrar mecanismos que aumenten los costos de captura y permitan disciplinar lo más posible los intereses particulares para alinearlos con los generales. Ello se consigue en alguna medida con reglas institucionales como la separación entre la parte y el juez.

De lo contrario, el incentivo del juez/parte es evidente. Todo lleva a que la parte que juzga no sea tan diligente ni leal al momento de exigir a la parte que investiga (ella misma) que las pruebas sean sólidas, que el proceso haya sido llevado respetando las reglas y que el estándar de convicción para sancionar sea el mismo en todos los casos. Muchos factores impiden que esa misma parte se disocie para juzgar con la imparcialidad que exige la aplicación de sanciones.

Pero el argumento no solo debe descartarse sobre la base de una aproximación teórica. También la práctica sancionatoria muestra lo absurdo que resulta argumentar que los órganos sancionatorios representan exclusivamente un interés público con independencia de todo interés distinto a aquel. El caso de las superintendencias es decidor. Como ha escrito Cordero y García *“las Superintendencias en Chile carecen de la necesaria independencia para llevar a cabo sus cometidos, estando sujetas a una cómoda influencia del Gobierno”*²⁴. Por ello es que, continúan, *“si bien se configuran como entidades de un perfil eminentemente técnico, no tienen ninguna garantía para realizar su función con plena autonomía o independencia del Gobierno y de los cálculos políticos que en muchas ocasiones lo mueven”*²⁵.

El caso del Servicio de Impuestos Internos y su actuación en la presentación de querrelas contra parlamentarios lo evidencia con toda claridad. Ello no solo implicó un dictamen de la Contraloría

²⁴ CORDERO y GARCÍA (2012) p. 416.

²⁵ Ídem. Pág. 434.

General de la República llamando a fundamentar su decisión para eliminar todo rastro de parcialidad²⁶. También en la opinión pública se apreció con claridad la crítica al SII por haber utilizado sus potestades para perseguir a opositores políticos²⁷.

ii) ¿Es esencial para el ciclo regulatorio que la sanción la aplique el órgano acusador? Un segundo argumento que esgrimen quienes descartan la existencia del “juez y parte” es que esta identidad es esencial para el éxito del ciclo regulatorio.

Es efectivo que el ciclo regulatorio contiene etapas que necesariamente están relacionadas. El órgano administrativo en variadas circunstancias debe determinar e implementar instrumentos regulatorios para alcanzar sus objetivos de control. Estos instrumentos, generalmente reglas o estándares, exigen una sanción si son violentados.

Sostener lo anterior, con todo, no implica adherir a un modelo institucional sancionatorio que comparte el rol acusador con el juzgador. No hay razón para sostener que ambas etapas deben estar bajo la misma institución pues los mismos objetivos pueden alcanzarse estando radicadas en instituciones diversas. Con ello no solo rompen la lógica del juez/parte sino que también fortalecen otros bienes jurídicos que interesan en el proceso sancionador (ej. apariencia de imparcialidad del órgano sancionador, rigurosidad de la investigación, etc.).

Incluso si se acepta que el ciclo regulatorio, como lo hacen Vallejo y Guiloff, también incluye una etapa de evaluación del rendimiento y otra de retroalimentación, no se deriva que la persecución y la sanción deban estar en el mismo órgano. Ello pues es perfectamente posible evaluar el rendimiento y tener retroalimentación sin que la sanción esté radicada en el mismo órgano. Estas etapas dependen

²⁶ CGR Dictamen 14.000/2017.

²⁷ Max Colodro en una columna en *La Tercera*, lo resume así: “La actual controversia entre la Fiscalía y el SII ha conseguido deslizar hacia un conveniente segundo plano los aspectos medulares y “particularmente graves” de lo que desde hace ya dos años es conocido por la opinión pública: la presión indebida y el burdo intento de obstrucción a la justicia por parte de un ministro del Interior del actual gobierno, para conseguir que el director del SII de la época hiciera desaparecer la evidencia material del financiamiento de actividades y campañas políticas; entre otras la de la actual presidenta de la República”. *La Tercera*. Asimetría Brutal. Domingo 30 de abril de 2017.

más de la relación entre la agencia y el regulado en la etapa de cumplimiento que del proceso sancionatorio.

iii) Cosa juzgada. Otro argumento que sostienen aquellos que defienden que la potestad sancionatoria de la administración quede radicada en el mismo órgano que sanciona es la cosa juzgada. Dado que la sanción administrativa es objeto de revisión judicial no es exigible el principio de imparcialidad de la administración.

El argumento no es persuasivo. Efectivamente, y desde hace algún tiempo en nuestro país, se ha impuesto como estándar de debido proceso la revisión judicial de las sanciones administrativas. Eso es motivo de celebración. Sin embargo, de ello no se deriva que en la “primera instancia” no deba resguardarse la imparcialidad de quien decide pues sus decisiones, si bien no generan cosa juzgada, sí pueden quedar firmes. Dicho de otra forma, la sanción administrativa queda tan firme como una sentencia de primera instancia si esta no se reclama. El efecto entonces es, en los hechos, el mismo.

Por lo demás, también son revisables las decisiones de los jueces de primera instancia e incluso, bajo ciertos supuestos, la de las cortes de apelaciones. Y esa revisión no lleva a nadie a decir que no es exigible la imparcialidad de quienes toman las decisiones en los primarios estadios del proceso.

En definitiva, parafraseando al Tribunal Constitucional en una sentencia vinculada al derecho a la defensa que aplica en este caso, la imparcialidad debe exigirse “*en todos y cada uno de los estadios en que se desarrolla el procedimiento, en los cuales se podrán ir consolidando situaciones jurídicas muchas veces irreversibles*”²⁸.

4. EL APORTE DE LAS SENTENCIAS DE LA CORTE SUPREMA A LA IMPARCIALIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Los fallos de diversas cortes de apelaciones y de la Corte Suprema que se han comentado vienen a dar un nuevo énfasis al principio de imparcialidad en los procedimientos administrativos sancionadores. Veamos el detalle.

²⁸ STC 376, c. 37. El fallo se refiere al derecho a la defensa y no a la imparcialidad.

4.1. Se trata de un principio

Un primer asunto que conviene destacar es que las sentencias configuran el mandato que contiene la Ley que crea la Superintendencia de Educación como un principio y no como una regla.

Visto en abstracto la norma parece ser una regla, esto es en palabras de Alexy, una norma “*que solo pueden ser cumplidas o no*” dado que las “*reglas contienen determinaciones en el ámbito de lo fáctica y jurídicamente posible*”²⁹. Que la formulación de cargos sea efectuada por un funcionario distinto de quien resuelve la cuestión es una regla determinada que solo puede ser cumplida o no, como fue este el caso.

Pero la Corte Suprema avanza un paso más en su labor interpretativa y lo construye como un principio. Los principios, nos dice Alexy, “*son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes*”. Son, en definitiva, “*mandatos de optimización, que se caracterizan porque pueden cumplirse en diferente grado*”³⁰.

Que se trate de un principio y no de una regla tiene por efecto el que la aplicación del principio es universal, es decir, se debiera aplicar a todo el derecho administrativo sancionador y no exclusivamente al ámbito en que se desempeña la Superintendencia de Educación. El asunto es relevante pues otras superintendencias y órganos administrativos con potestades sancionadoras reúnen en un mismo funcionario la formulación de cargos y la sanción. Ello, a la luz de estos fallos, debiera hoy ser cuestionado por vulnerar el principio de imparcialidad.

Con todo, no debe olvidarse que al tratarse de un principio se trata de un mandato de optimización que puede cumplirse en diferente grado. Y es aquí donde se aprecia el dinamismo propio del ordenamiento jurídico. En otras palabras, el principio de imparcialidad hoy no solo se cumple separando la acusación de la sanción, como en el caso del SII y los Tribunales Tributarios. También se puede cumplir con la separación entre el funcionario que formula cargos y el que sanciona, como es el caso de la Superintendencia de Educación y de Medio Ambiente. Así por lo demás, lo ha sugerido el Tribunal Constitucional³¹.

²⁹ ALEXY (2008) p. 68.

³⁰ Ídem.

³¹ STC 1413-2009, c. 27. “Toda vez que corresponde a la Superintendencia sustanciar la investigación y la exclusión es verificada por un Decreto Supremo (artículo 8º, N°

Pero como el asunto es dinámico, conviene pensar no solo en la evolución del principio en otras áreas. También en como debiera ir evolucionando en las que hoy ya separaron la formulación de cargos de la sanción. Pues es evidente, como ya lo sostenía en 1941 el Informe que se cita al inicio de este artículo, que la pertenencia a un mismo órgano y la dependencia de la misma jerarquía son también formas de erosionar la imparcialidad. Si bien hoy pueden apreciarse como mecanismos más adecuados que la identidad entre acusador y sancionador, un sistema óptimo exige la separación de funciones en distintos órganos.

4.2. Su vulneración constituye un vicio esencial en el procedimiento

Un segundo aporte de la sentencia de la Corte Suprema es que califica la vulneración del principio como un vicio esencial del procedimiento. Esto imposibilita, como sostiene la misma Corte, el saneamiento del vicio en conformidad al artículo 13 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

En conformidad al artículo 13 de la Ley de Procedimiento Administrativo un vicio del procedimiento es esencial sea por su naturaleza o sea por mandato del ordenamiento jurídico. Las sentencias no desmenuzan el argumento planteado por la Superintendencia respecto a que se trataría de un vicio no esencial que, en conformidad al principio de no formalización, quedó subsanado al no alegarse. A pesar de ello es posible argumentar que la esencialidad del vicio está dada tanto por la naturaleza del mismo como por mandato del ordenamiento jurídico.

En primer lugar la naturaleza del procedimiento sancionatorio exige distinguir entre quien acusa y quien resuelve la acusación. Ello principalmente porque se trata de un procedimiento sancionador, reflejo del *ius puniendi* estatal. Tal afirmación, sobre la que hoy no hay mayor discusión, nos lleva a detenernos en los efectos de este tipo de procedimientos, esto es, las sanciones que genera.

Los procedimientos sancionatorios también generar perjuicios a bienes jurídicos relevantes. Si bien la sanción más gravosa para una persona natural es la prisión, para una persona jurídica (que es nor-

4º, Ley de Quiebras), existe también la separación entre órganos persecutor y sancionador, que permite garantizar una suficiente objetividad en el procedimiento”.

malmente el sujeto sancionado en el derecho administrativo sancionador) la sanción más gravosa es otra. En ocasiones, serán multas muy superiores a los que podrían alcanzarse por la vía penal o por la vía civil. Y en otras ocasiones la sanción se traduce en caducidad o incluso la clausura. En todos estos casos, y sin desconocer la responsabilidad penal de las personas jurídicas, el efecto sobre la persona sancionada es sustancial y posiblemente de los más graves que pueden aplicarse en el ordenamiento a personas jurídicas.

Ello permite sostener que, por la naturaleza misma de un procedimiento que genera sanciones, es razonable que existan fórmulas institucionales que garanticen la imparcialidad. Y que cuando ellas se desconocen procede anular el procedimiento.

Pero considero que el mandato de separar al acusador de quien resuelve no solo es esencial por la naturaleza del procedimiento administrativo, sino que también porque se trata de un mandato de ordenamiento jurídico. En efecto, en conformidad a la Ley 19.880, de Procedimiento Administrativo, el principio de imparcialidad constituye uno de los principios de todo procedimiento administrativo. Su artículo 11 lo define del siguiente modo: *“la Administración debe actuar con objetividad y respetar el principio de probidad consagrado en la legislación, tanto en la substanciación del procedimiento como en las decisiones que adopte”*. Y la doctrina lo ha ido configurando íntimamente unido a la probidad³².

Lo dicho entonces permite concluir que el vicio alegado, esto es, la identidad de acusador y resolutor, es un vicio del procedimiento tanto por la naturaleza misma del procedimiento como por mandato del ordenamiento jurídico.

4.3. Fortalece la apariencia de imparcialidad

A lo anterior, debe sumarse que todo lo dicho no logra esconder el argumento más evidente para distinguir al juez de la parte, esto es, al órgano investigador y acusador de quien resuelve esa acusación. Se trata de un básico sentido de justicia que debiera impedir que en cualquier actuación que genere daño o menoscabo la persona que decide y la parte que acusa se encuentren coludidas o vinculadas de

³² Ver BOCKSANG (2009); HELEMANN y LARA (2011) P. 101 y ss; OSORIO (2016) p. 59 y ss.

tal forma que impida una deliberación independiente. Esto requiere no solo exigir formulas institucionales que permitan una separación entre ambas funciones, sino que una apariencia de imparcialidad.

Basta para cuestionar la apariencia de imparcialidad que existe hoy el hecho que, tras dictar la resolución sancionadora, la autoridad administrativa luego empieza a actuar como parte en la instancia judicial revisora. Quien antes era supuestamente imparcial al momento de ponderar las pruebas, pasa ahora a ser una parte más del juicio que discute la validez de la resolución. No quiere decir esto que el órgano administrativo deba abandonar la causa sancionatoria en la instancia de revisión judicial. Obviamente no puede dejarla a su suerte. Pero esa obiedad muestra que la imparcialidad que se presupone es más bien una abstracción muy lejos de la realidad pues no es creíble que en un momento el jefe del servicio sancionador operó como “juez” imparcial y acto seguido se defendió como parte. Salvo en el siempre debatido recurso de queja, no existe tribunal que defienda su sentencia como parte en una revisión judicial de un órgano jurisdiccional superior.

El Informe en Derecho del profesor Bordalí termina por descorder el velo de la imparcialidad para mostrar con toda su fuerza la realidad: que la administración no es imparcial al momento de acusar y sancionar. Bordalí sostiene que para resolver el caso debía analizarse si existía o no un perjuicio para el interesado. O dicho en sus palabras, si el Director Regional de la Superintendencia habría resuelto de una manera distinta si hubiera respetado la norma legal y hubiera dejado que fuera el fiscal el que formulara los cargos y llevara la actividad probatoria. La respuesta, nos dice, es negativa. *“Nada habría cambiado. Y la razón de que nada habría cambiado se debe a que la Administración no es un poder difuso, como sí lo es la jurisdicción, donde cada juez o tribunal encarna por sí al poder jurisdiccional, existiendo lo que se conoce como independencia interna. En la Administración existe una unidad de agencia, sin que exista independencia de los funcionarios dentro de la estructura”*.

Cabe destacar que el argumento de Bordalí está construido en abstracto. Es decir, el resultado habría sido el mismo no en razón de las particulares circunstancias del caso concreto sino que porque en la Administración como un todo existe unidad de agencia que imposibilidad la independencia de los funcionarios.

Lo dicho no es más que una conceptualización jurídica de lo que es una apreciación compartida. Pero aun así, su expresión debiera llevarnos a no detenernos hasta que, en la mayor medida posible, los órganos sancionatorios no sean jueces de sus propias causas.

5. EL FUTURO

Una de las expresiones del principio de imparcialidad en el derecho administrativo sancionador es la separación de funciones entre el juez y la parte. Como ha escrito Chamorro esta separación es “a nuestro juicio el (mecanismo) más trascendente y significativo en dirección a avanzar hacia una plena vigencia de la imparcialidad”³³.

Las sentencias de la Corte Suprema que se han analizado permiten dar un paso más en la concientización de lo que cada día parece más claro: no es ni adecuado ni legítimo que un mismo órgano sancionador investigue, acuse y sancione. O dicho en palabras más sencillas, que el mismo órgano sea juez y parte de su misma causa.

La disposición que generó las sentencias se inserta en el contexto de la potestad punitiva de la Superintendencia de Educación. La ley, como vimos, exige que el fiscal investigue y formule los cargos mientras que el Director Regional del servicio es quien debe aplicar la sanción. En los procedimientos administrativos que originaron la sentencia, tal artículo había sido vulnerado pues el Director Regional también había formulado los cargos.

La Corte Suprema se aproxima a la contienda desde la perspectiva de dos estándares relevantes que irradian a otras áreas del derecho administrativo sancionador. El primero, como se analizó, es considerar la separación entre juez y parte como una expresión del principio de imparcialidad. Y en tal calidad puede exigirse lo mismo de otros procedimientos sancionadores. El segundo estándar es considerar que la vulneración de la norma que exige la separación de funciones es un vicio esencial del procedimiento. Y en esa circunstancia puede argumentarse que lo mismo debiera ocurrir en otros procedimientos en que se produce la identidad entre acusador y sancionador.

³³ CHAMORRO (2014) p. 207.

Pero además, como se analizó, terminar con el “juez y parte” no es otra cosa que fortalecer la apariencia de imparcialidad tan necesaria para reforzar la legitimidad de la acción de los órganos administrativos.

Lo dicho aún tiene detractores. Pero ello no debe evitar que sigamos insistiendo en el punto. No hay que olvidar que en el pasado, mientras se discutía en la Reforma Procesal Penal la separación entre el juez y la parte acusadora, muchos consideraron que no había necesidad de hacerlo. Entre ellos, el entonces Presidente de la Corte Suprema, Servando Jordán, argumentó en el oficio de esa Corte que:

“No es necesario separar en el juez del Crimen sus actuales funciones de investigador y sentenciador, pues, a casi un siglo de existencia del actual Código de Procedimiento Penal, no solo no se ha evidenciado, en la realidad histórica, ninguna incompatibilidad, salvo las inquietudes teóricas, sino, al contrario, ese Juez, por el mayor conocimiento de los antecedentes adquiridos en la investigación llevada a cabo por él, que ha ido ponderando en su mente a medida que se han ido allegando al proceso, necesita menos tiempo para su estudio al pronunciar sentencia, lo que permite hacerlo en menor tiempo, existiendo, en todo caso, el recurso de apelación”³⁴.

Hoy, tras tan solo dos décadas, esa argumentación aparece completamente anacrónica. Es de esperar que mañana cuando se proscriba de una vez, ahora en el derecho administrativo sancionador, la figura del “juez y parte” los debates que aquí se han sostenido también aparezcan como evidentes.

BIBLIOGRAFÍA

- ALEXY, Robert. 2008. Teoría de los derechos fundamentales. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2ª Edición.
- BARNETT, Kent. 2013. Resolving the ALJ Quandary. *Vanderbilt Law Review* 66 (3)

³⁴ Oficio Corte Suprema. Historia de la Ley 19.696, p. 208.

- BERMÚDEZ, Jorge. 2011. Derecho Administrativo. Thomson Reuters. Segunda edición.
- BOCKSANG, Gabriel. 2009. El procedimiento administrativo chileno. LexisNexis. Santiago de Chile
- BORDALÍ, Andrés y FERRADA, Juan Carlos. 2002. Las Facultades Juzgadoras de la Administración: una involución en relación al principio clásico de la división de poderes. *Revista de Derecho Universidad Austral*.
- BORDALÍ, Andrés. 2005. Principios de una nueva justicia administrativa en Chile. En BORDALÍ, Andrés y FERRADA, Juan Carlos (coordinador). *La Justicia Administrativa*. LexisNexis.
- BRYER, Randall, 2016. The SEC's potential appointments clause defect and how it could impact the administrative state. *Journal of Constitutional Law* 19 (2).
- CORDERO, Luis. 2015. Lecciones de Derecho Administrativo. Segunda edición.
- CORDERO, Luis y GARCÍA, José Francisco. 2012. Elementos para la discusión sobre agencias independientes en Chile. El caso de las superintendencias. En *Anuario de Derecho Público*. Universidad Diego Portales.
- CHAMORRO, Jaime Antonio. 2014. El principio de imparcialidad en el marco del debido procedimiento administrativo sancionador. Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile.
- GANDULFO, Eduardo. 1999. Principios del Derecho Procesal Penal en el nuevo sistema de procedimiento chileno. *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso* 20.
- GARCÍA, José Francisco. 2009. ¿Inflación de Superintendencias? Un diagnóstico crítico desde el derecho regulatorio. *Actualidad Jurídica* 19.
- HELFMANN, Carolina y LARA, José Luis. 2011. Repertorio de la Ley de Procedimiento Administrativo. Editorial Abeledo-Prerrot, Thomson-Reuters.
- New York Times. In S.E.C.'s Streamlined Court, Penalty Exerts a Lasting Grip. 04.05.2017. En https://www.nytimes.com/2017/05/04/business/sec-internal-court.html?_r=0.

- OSORIO, Cristóbal. 2016. Manual de Procedimiento Administrativo Sancionador. Parte General. Thomson Reuters.
- SOTO KLOSS, Eduardo. Derecho Administrativo. Temas Fundamentales. 2010. LegalPublishing.
- VALLEJO, Rodrigo y GUILOFF, Matías. 2013. Ni juez ni parte: la potestad sancionadora de la administración y la metodología del derecho administrativo. Documento presentado en las Jornadas de Derecho Administrativo 2013.